

CAI

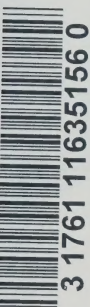
UN

- Z 300

Government
Publications

6

**Confederation...
unitary system...
federation**



DEPOSITARY LIBRARY MATERIAL





© Minister of Supply and Services Canada 1980
Cat. No. CP 46-1/6-1980
ISBN 0-662-50885-8



Government
of Canada

Gouvernement
du Canada

Introduction

The use of the terms “confederation,” “unitary system” and “federation” causes a great deal of confusion, as the meaning of these words is not always very clearly understood. The following descriptions are intended to throw more light on the ways in which these different systems of government function.

I. Confederations

A confederation is a union of sovereign countries, which retain their powers but join forces to act either together or in a co-ordinated manner in certain areas. The degree of co-ordination or joint action may be extensive or limited, and the fields covered by the union may vary in number and in importance. In a confederation there are not two orders of government as is the case for federations: there are only the individual governments of the participating member countries. It is the governments of the member countries that develop and then apply joint decisions. The member countries of a confederation set up institutions to make these joint decisions and co-ordinate activities in the sectors covered by the union.

The individuals who take part in the work of these common institutions are delegated by the governments of the member countries. The jurisdictions of these common bodies are defined in the founding agreement or treaty of the confederation.

Confederations that have existed in the past have been either very short-lived, lasting only a few years, or very artificial, having in fact accomplished very little in the way of co-ordinated, concerted action. In general, if they are not simply dissolved, confederations soon become federations, as in the case of the United States after 1781-1787, and Germany and Switzerland in the 19th century.

In the modern world, the unions of countries that most closely resemble confederations are international organizations, such as the North Atlantic Treaty Organization, or communities, like the European Economic Community. There are currently no true confederations in the world, although certain groupings of countries can be described as being of the "confederate type."

Present-day countries are either federations, unitary systems or something mid-way between the two.

II. Unitary systems

A unitary system is one that has only one government. A country that adopts a unitary system may nevertheless set up decentralized institutions such as municipal administrations. France, Italy and the United Kingdom are examples of countries with unitary systems of government.

III. Federations

In a federation, there are two orders of government, each enjoying sovereignty in limited but complementary groups of sectors. Citizens of a federation deal with both orders of government: in the case of some issues, they deal with the government common to the whole territory (commonly

called the federal or national government, depending on the language and the country) and in other matters they turn to the regional or provincial government (that of the member state, called a state, province, canton, region, etc.). What characterizes a federation, then, is that two sovereign governments with complementary jurisdictions co-exist in a given area.

IV. Advantages and disadvantages of the different systems

Unitary systems

The simplicity of a unitary system is one of its advantages: there is only one government or authority responsible for the making and adoption of policies in the interest of the population of a country. With this system, there is no confusion as to which government collects taxes and develops and administers programs to respond to citizens' needs.

However, the unitary system generally is not the best equipped to respond to the needs of a population distributed over a large territory, as the people tend to feel that the government is remote and inflexible. Furthermore, such a regime scarcely allows for the expression of regional and ethnic characteristics.

Confederations

The main drawback of confederations is their inability to reconcile the divergent interests of the various member countries. Joint action is taken only when there is unanimous agreement among the member countries or, in other words, when the interests of each more or less coincide with those of the others. Therefore, it is hardly likely that a confederation would ever adopt a policy for equalizing fiscal resources among the member countries in the form of either transfer payments among governments or allowances to individuals. Such an equalization policy, although it brings considerable benefits to all in the long term, would certainly be rejected by the richest countries of the confederation and the institutions of the confederation, lacking the necessary power or authority, could not force a compromise on the parties.

Furthermore, since a confederation's institutions have little power or authority, they do not create a feeling of solidarity among citizens of member countries living in different regions. The people of each member country give allegiance to their government alone and lose sight of the interests that they may have in common with the populations of the other countries. Consequently, priority is given to regional interests and policies producing immediate results, rather than to more universal values and long-term results.

In a confederation, common options are not given the same weight as special interests. In the

end, rivalries, jealousies, disagreements and insoluble disputes render the confederation powerless. It no longer serves the purposes of the association, and is either dissolved or transformed.

The most notable confederations, those of the United States (1781-1787), Germany (1815-1866) and Switzerland (1815-1874) were reorganized as federations when their members realized that a federal structure would further the common objectives that could not be attained through a confederation.

Those countries did not choose to transform their political structures into unitary systems, because such systems make it difficult to respond adequately to the special needs of very diverse regions or of communities with distinct languages, religions or cultures.

In the case of the United States, Switzerland, Germany and many other countries containing very different regions or distinct communities or societies, a federation was the political organization considered best suited to the objectives of common action in certain fields and respect for the diversity of interests in others.

Federations

For groups of people all over the world, a federal form of government has been shown to have many advantages over both a confederate system, and over a unitary system.

In a federation it is possible to achieve compromises with respect to common objectives despite

the special interests of certain groups, which must then be compensated, and, at the same time, to realize the particular objectives of the regions, which may differ radically from one to another. The structure consisting of two orders of government ensures both the preservation of regional identities and community loyalties and the development of solidarities that go beyond regional boundaries and cultural differences. The bonds thus achieved are obviously important for world peace and the progress of mankind.

One of the advantages of a federal system for each member state or province is that the central government can absorb the costs of adapting to new situations created by technological innovations and changing world markets. In a federation it is possible to carry out extremely flexible programs of government action in economic and even social sectors. These projects would be unthinkable in a unitary system or confederation.

Canada is an excellent case in point. In spite of the difficulties that Canadians have had to face, the governments of the Canadian Federation have succeeded in developing the huge territory of the second largest country in the world. In the 19th century, while the Government of Canada was extending the railway network and implementing the commercial policies needed for development, the governments of the provinces were accomplishing the basic organization of the populations and municipalities of their respective territories. Later on, in

the first half of the 20th century, the provincial governments were busy with ambitious projects to expand the highway and electrical energy distribution networks in their provinces and were also pursuing a number of economic, social and cultural programs adapted to their populations' needs. Meanwhile, the Government of Canada began establishing telecommunications and air transport networks for the whole country, consolidating the achievements of earlier development and setting up the first programs of transfer payments to provincial governments and to individuals. Through the latter, the federal government laid the foundations of an "equalization" policy that was to produce positive results that would be the envy of many nations.

During the last quarter of a century, increasingly complex problems, an accelerating rate of change, and the very magnitude of these difficulties made it necessary for Canadians and their governments to search for new solutions appropriate to the conditions of the time. The fact that Canada was a Federation made this process much easier. Expansion continued, the economy adjusted to the requirements of world markets and to the new demands of Canadians themselves; the inequalities Canadians wanted to fight have been reduced, and the peace and freedom that Canadians wished to safeguard were preserved.

Could this have been done if Canada had adopted a unitary system with only one government?

Could this have been done if Canada had been a confederation of separate countries, with no central government?

The answer is indisputably "no." And most Canadians, in all regions, would unquestionably be less well off today, from an economic, social and cultural point of view.

No political system is capable of eliminating all tension among its components. Some systems, however, are better suited than others to the situation and concerns of the people in a given area of the world.

For almost all Canadians, there is no doubt that the federal form of government is the best suited to the situation and concerns of the people in that part of the world called Canada. The geography of this country, the distances separating its inhabited regions, the dependence of the economy on the land's natural resources and on international markets, the cultural and linguistic differences characterizing the various peoples — all these factors and many others preclude any possibility of a unitary system working for Canada. And the option of a confederation with no central government also runs contrary to the imperatives of maximum economic development and greater equalization of standards of living from one end of the country to another. Furthermore, the different regions of the country need the assistance of a central government to take actions against the consequences of fluctuations in world prices for exported products such

as copper, asbestos, paper, iron, wheat, beef, aluminum, oil, natural gas and so on.

Canada's influence in the world, and the effective co-ordinating role of the federal government are advantageous for producers and consumers, who are principally interested in the Canadian domestic market. They are also advantageous in the negotiation of trade agreements with foreign countries or in the setting and protecting of boundaries, especially in the north, where the resources have not yet been exploited, and off the coasts, where mineral riches offer as promising a future as the fisheries industry.

As can be seen, the Canadian Federation continues to promote a harmonious balance between the interests of all Canadians and the special interests of each province. The choice of federalism has enabled Canadians to enjoy provincial autonomy and to benefit from stability and sharing. All regions and all citizens of the Federation can rely on the strength of the whole Canadian nation in attaining their full potential.

Conclusion

A confederation sacrifices the interests of the whole to those of the member countries. A unitary system sacrifices the special interests of its regions to the interests of the whole. The federation is the political system that enables its citizens to participate to the greatest extent in the administration of public affairs. It is the happy medium between the extremes of centralization (unitary system) and decentralization (confederation).

Thanks to countless arrangements, compromises and exchanges of opinion among governments, Canadian federalism has given the residents of all provinces high-quality government services. It has helped reduce disparities among provinces, regions and citizens. Regardless of what its most outspoken detractors say, the federal form of government is the only one that can guarantee Canadians the advantages of belonging to a large country and at the same time promote the attainment of their provincial and regional aspirations.

This text does not necessarily represent the official position of the Government of Canada but seeks to contribute to the dialogue on this subject.

Publications Canada
C.U.I.O.
P.O. Box 1986, Station B
Ottawa, Ontario
K1P 6G6

C.U.I.O./C.I.U.C. 406B (5-79)

C.I.U.C./C.U.I.O. 406B (5-79)

K1P 6G6

Ottawa (Ontario)

C.P. 1986, Succursale « B »

C.I.U.C.

Publications Canada

Ce texte ne relie pas nécessairement la position du gouvernement canadien; il tend plutôt à susciter le dialogue sur le sujet.

Conclusion

La confédération sacrifie l'intérêt général à ceux des pays membres. Le régime unitaire sacrifie les intérêts particuliers des régions à l'intérêt général. La fédération est le régime politique qui permet le plus aux citoyens de participer à l'administration des affaires publiques. Elle se veut le juste milieu entre les extrêmes de la centralisation (régime unitaire) et de la décentralisation (confédération). Grâce à d'innombrables échanges de vues, à des arrangements et à des compromis entre gouvernements, le fédéralisme canadien a fourni aux citoyens de toutes les provinces des services de haute qualité. Il a contribué à réduire les disparités entre les provinces, entre les régions et les citoyens. Quoi qu'en disent ses plus fidèles détracteurs, la fédération est le seul régime politique qui puisse assurer aux Canadiens les avantages de faire partie d'un grand pays tout en favorisant la réalisation de leurs aspirations provinciales et régionales.

Inversement, l'hypothèse d'une confédération sans gouvernement central est également contraire aux impératifs d'un développement économique maximal et à ceux d'une égalisation croissante des conditions de vie d'un bout à l'autre du territoire, sans parler des contraintes qui sont posées par les variations irrégulières des prix mondiaux de produits exportés, tels le cuivre, l'amiante, le papier, le fer, le blé, le boeuf, l'aluminium, le pétrole, le gaz, et bien d'autres encore dont les diverses régions du pays ne peuvent se prémunir qu'avec l'aide d'un gouvernement central.

Le poids que représente l'ensemble canadien dans le monde et la coordination efficace qu'effectue le gouvernement fédéral constituent un atout, non seulement du point de vue des producteurs et des consommateurs qu'intéresse d'abord le marché intérieur canadien, mais aussi lorsque vient le temps de négocier des ententes commerciales avec l'étranger ou d'établir et de sauvegarder les frontières, notamment celles du nord, où le sous-sol est encore inexploité, et celles des côtes, où les richesses minérales donnent autant d'espoir que l'industrie des pêcheries.

Comme on le voit, la fédération canadienne continue d'équilibrer harmonieusement l'intérêt de tous les Canadiens avec les intérêts particuliers de chaque province. Le choix du fédéralisme a permis aux Canadiens de bénéficier non seulement de l'autonomie provinciale, mais aussi de la stabilité et du partage. Chaque région et chaque citoyen de la fédération peuvent compter sur l'ensemble de la nation canadienne pour réaliser pleinement leurs possibilités.

suivie, l'économie s'est adaptée aux contraintes des marchés mondiaux et aux demandes nouvelles des Canadiens eux-mêmes. Les inégalités qu'ils voulaient combattre ont été réduites, la paix et la liberté que les Canadiens voulaient sauvegarder ont été préservées.

En aurait-il été ainsi si le Canada avait été un régime unitaire, avec un seul et unique gouvernement?

En aurait-il été ainsi si le Canada avait été une confédération de pays distincts, sans gouvernement central? La réponse est indiscutablement non. Et la situation économique, sociale et culturelle de la majorité des Canadiens de toutes les régions serait aujourd'hui indiscutablement moins intéressante.

Aucun régime politique ne saurait éliminer les tensions entre les éléments qui le constituent. Certains régimes, toutefois, sont mieux adaptés que d'autres aux conditions et aux objectifs des populations de telle ou telle partie du globe.

Pour la quasi-totalité des Canadiens, il ne fait aucun doute que c'est l'organisation de type fédéral qui est la mieux adaptée aux conditions et aux objectifs des populations de la partie du globe qu'on appelle le Canada. La géographie de cette partie du monde, les distances qui séparent les diverses régions habitées du Canada les unes des autres, la dépendance de l'économie à l'égard des ressources naturelles du territoire et à l'égard des marchés internationaux, les différences culturelles et linguistiques qui caractérisent les diverses populations, tous ces facteurs et bien d'autres excluent l'hypothèse d'un régime unitaire pour le Canada.

face les Canadiens, les gouvernements de la fédération canadienne ont réussi à mettre en valeur le territoire du deuxième plus grand pays du monde. Alors que le gouvernement du Canada assurait l'extension du réseau des chemins de fer et mettait en œuvre les politiques commerciales nécessaires au développement du pays, les gouvernements des provinces, au dix-neuvième siècle, réalisèrent l'organisation de base des populations et des agglomérations de leurs territoires respectifs. Plus tard, au cours de la première moitié du vingtième siècle, alors que les gouvernements des provinces s'employaient au grand projet d'expansion du réseau routier et du réseau de distribution de l'énergie électrique dans leur territoire tout en poursuivant une quantité de programmes économiques, sociaux et culturels adaptés aux particularités de leurs populations, le gouvernement du Canada s'engageait dans la constitution d'un réseau de télécommunications et de voies aériennes pour l'ensemble du territoire, consolidait les acquis du développement antérieur, et mettait sur pied les premiers programmes de transferts aux gouvernements provinciaux et aux individus, établissant ainsi les bases d'une politique « d'égalisation » dont les conséquences positives feraient l'envie de bien des peuples.

Depuis un quart de siècle, la complexité croissante des problèmes, l'accélération du rythme des changements, les dimensions mêmes des difficultés ont imposé aux Canadiens et à leurs gouvernements de rechercher des solutions nouvelles et des objectifs adaptés aux conditions de l'époque. Le fait que le Canada soit une fédération à grande ment facilité les choses. L'expansion s'est pour-

globe, une organisation politique de type fédéral présente de nombreux avantages, tant par rapport à une organisation de type confédéral (ces populations seraient alors divisées en pays différents au sein d'une confédération) que par rapport à une organisation de type unitaire (ces populations seraient assujetties à un seul et même gouvernement pour tout le territoire, constitué par les diverses régions en cause).

Dans une fédération il est possible, à la fois d'en arriver à des compromis à l'égard d'objectifs communs (malgré les intérêts particuliers de certains groupes qui acceptent alors des compensations), et de réaliser dans chaque région des objectifs régionaux (qui peuvent être très différents d'une région à l'autre). L'organisation en deux ordres de gouvernement permet à la fois de sauvegarder les identités régionales et les loyautés communautaires et — c'est très important pour la paix du monde et le progrès de l'humanité — de développer des solidarités qui dépassent les frontières régionales et les particularismes culturels.

L'organisation fédérale permet en outre d'amortir, pour les populations de chacun des Etats membres ou provinces, les coûts de l'adaptation aux changements qu'apportent l'innovation technologique et la transformation des marchés mondiaux: il est en effet possible, dans une fédération, de réaliser des programmes très flexibles d'intervention économique et même sociale inimaginables dans les régimes unitaires ou dans des confédérations.

Le Canada en fournit une démonstration exemplaire. Malgré les difficultés auxquelles ont fait

Les fédérations

Pour les populations de nombreuses parties du

immédiats, plutôt que les valeurs plus universelles et les choix dont les résultats s'inscrivent dans l'avenir. Dans une confédération, l'équilibre est difficile à réaliser entre les options communes et les intérêts particuliers. Ce sont les particularismes qui l'emportent. Finalement, rivalités, jalousies, frictions, conflits insolubles réduisent la confédération à l'impuissance. Celle-ci ne sert plus les fins de l'association et elle se dissout ou se transforme. Les confédérations les mieux connues, celle des États-Unis (1781-1787), celle de l'Allemagne (1815-1866) et celle de la Suisse (1815-1874), ont été transformées en fédérations quand leurs membres ont compris qu'une structure fédérale allait faciliter la poursuite des objectifs communs que la confédération ne permettait pas d'atteindre. Ces pays n'ont pas choisi de transformer leur organisation politique en régimes unitaires, car le régime unitaire permet difficilement de répondre adéquatement aux besoins particuliers de régions bien différenciées, ou de communautés distinctes sur le plan de la langue, de la religion, ou de la culture. Pour les États-Unis, pour la Suisse, pour l'Allemagne, et pour de nombreux autres pays où l'on trouve des régions bien différenciées ou des communautés (ou sociétés) distinctes, c'est une organisation politique fédérale qui a paru le mieux répondre aux objectifs d'action commune dans certains domaines et de respect de la diversité dans d'autres domaines.

ont alors l'impression que le gouvernement est éloigné d'eux et inflexible. De plus, ce régime ne laisse guère de place pour l'expression des particularismes régionaux et ethniques.

Les confédérations

La principale limite des confédérations réside dans leur incapacité de réconcilier les intérêts divergents des divers pays membres. Les actions communes ne sont poursuivies que dans la mesure où il y a unanimité entre les pays membres, c'est-à-dire que les intérêts de chacun coïncident à peu près avec ceux des autres. C'est ainsi qu'il est peu probable qu'une confédération adopte jamais une politique de péréquation des ressources fiscales entre les pays membres, que ce soit sous forme de transferts entre gouvernements ou sous forme d'allocations aux individus. Une telle politique de péréquation, dont les bénéfices à long terme sont pourtant considérables pour les uns et pour les autres, serait assurément refusée par les pays les plus riches de la confédération, et les institutions confédérales ne pourraient, faute de pouvoirs ou d'autorité, forcer un compromis entre les uns et les autres.

Du fait, d'ailleurs, qu'elles aient peu de pouvoirs ou d'autorité, les institutions confédérales ne peuvent pas susciter l'esprit de solidarité entre des populations de régions différentes. Témoinnant leur loyauté de citoyen à leur seul gouvernement, les habitants de chaque pays membre perdent de vue les intérêts qu'ils peuvent avoir en commun avec ceux des autres pays et en viennent à privilégier les particularismes et les choix dont les résultats sont

Toutefois, un régime unitaire est peu approprié quand il s'agit de répondre aux besoins d'une population répartie sur un vaste territoire. Les citoyens

et des programmes destinés à répondre à leurs besoins. tenir responsable de la gestion de leurs impôts l'ombre d'un doute, quel gouvernement ils doivent un tel régime politique, les citoyens savent, sans qui s'appliquent aux citoyens du pays. Dans voter et de mettre en vigueur l'ensemble des lois ment ou une seule source d'autorité responsable de unitaire, puisqu'il n'y a alors qu'un seul gouverne- La simplicité est un des avantages du régime

Le régime unitaire

IV. Avantages et divers régimes

ils ont affaire avec le gouvernement commun à l'ensemble du territoire (qu'on appelle communément gouvernement fédéral, ou gouvernement national, selon les langues et selon les pays), et pour les autres questions, ils ont affaire avec un gouvernement régional ou provincial (celui de l'Etat membre, qu'on l'appelle Etat, province, canton, région ou autre-ment). Ce qui caractérise donc une fédération, c'est la coexistence, sur un même territoire, de deux gouvernements souverains dont les compétences sont complémentaires.

Dans une fédération, au contraire, il y a deux ordres de gouvernement, chacun jouissant de la souveraineté dans une série limitée, mais complète, de domaines. Les habitants du territoire d'une fédération sont en rapport avec ces deux ordres de gouvernement: pour certaines questions,

III. Fédération

Dans un régime unitaire, comme en France, en Italie et en Grande-Bretagne, il n'y a qu'un seul gouvernement. Un pays qui adopte un régime comme celui-là peut toutefois se doter d'institutions décentralisées (les municipalités et les villes, par exemple), mais ce qui le caractérise, c'est d'avoir un gouvernement unique.

II. Régime unitaire

Présentement, dans le monde, les arrangements entre pays qui ressemblent le plus à des confédérations portent le nom d'organisations internationales, comme l'Organisation du traité de l'Atlantique nord, ou encore le nom de communautés, comme la Communauté économique européenne. Il n'y a pas, de nos jours, de véritable confédération, bien qu'on puisse dire que certains groupements de pays sont de «type confédéral».

Les pays qui existent actuellement soit des fédérations, soit des régimes unitaires, certains d'ailleurs se situant presque entre les deux.

I. Confédération

Une confédération est une union de pays souverains, qui conservent leurs pouvoirs, mais s'associent pour agir ensemble ou de façon coordonnée dans un certain nombre de domaines. Le degré de coordination ou d'action commune peut être plus ou moins poussé, et les domaines couverts par l'union peuvent être plus ou moins nombreux ou importants. Dans une confédération, il n'y a pas deux ordres de gouvernement, comme c'est le cas pour les fédérations; il n'y en a qu'un, celui des pays membres. Ce sont ces gouvernements qui élaborent puis appliquent les décisions prises en commun. Pour prendre ces décisions et coordonner leurs activités dans les domaines couverts par l'union, les pays membres d'une confédération créent des organismes communs.

Les personnes qui participent aux travaux de ces organismes sont déléguées par les gouvernements des pays membres. Les compétences de ces organismes communs sont définies dans le pacte ou le traité qui établit la confédération.

Les confédérations qui ont existé jusqu'à maintenant, dans le monde, ont été ou bien très éphémères, n'ayant duré que quelques années, ou bien très artistielles, n'ayant effectivement mené qu'à peu de coordination ou d'actions communes. En général, les confédérations se transforment bientôt en fédérations (comme ce fut le cas, par exemple, pour les États-Unis après la période 1781-1787, pour l'Allemagne et la Suisse au cours du dix-neuvième siècle) à moins qu'elles ne se dissolvent.

Introduction

L'emploi des expressions *confédération*, *fédération* et *régime unitaire* suscite beaucoup de confusion. On ne sait pas toujours très bien ce que ces termes signifient. Les pages suivantes devraient permettre d'en savoir davantage sur les différences qu'il y a entre une confédération, une fédération et un régime unitaire.



Gouvernement
du Canada
Government
of Canada

© Ministre des Approvisionnement et Services Canada 1980
N° de cat. CP 46-1/6-1980
ISBN 0-662-50885-8

6

**Confédération,
régime unitaire et
fédération**

